

Les instruments d'action publique, traceurs de changement

L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006)

Paru dans Politique et Sociétés, 26, n°2-3, 2007, pp. 73-89

Résumé

Le texte analyse les changements intervenus en trente cinq ans dans la politique de lutte contre la pollution atmosphérique en France à partir d'une approche en termes d'instrument (réglementaire, techniques et scientifiques). Il caractérise à la fois les effets propres des instruments et les mobilisations d'acteurs qu'ils suscitent. Les transformations sont étudiées en quatre phase : la première part de l'approche réglementaire du problème, la deuxième traite de ses critiques à partir de l'intrusion de nouveaux instruments de mesure, la troisième montre l'impact de la combinaison de nouveaux instruments juridiques et épidémiologiques, la quatrième est centrée sur le processus de stabilisation récent où s'est imposée une nouvelle catégorisation du problème public et des réseaux d'acteurs en charge de sa gestion. Les instruments ont joué un rôle central dans cette dynamique en objectivant le phénomène, en fournissant une grille d'interprétation des causes et en orientant le choix des mesures de gestion. En cela ils sont d'excellents traceurs des changements.

Cet article s'inscrit dans un courant de recherche sur l'action publique qui s'attache à la caractérisation et à la compréhension des changements observés sous l'angle des instruments (des techniques de régulation). Cette approche considère que les instruments constituent une dimension aussi déterminante dans les changements observables que les intérêts et mobilisations des acteurs, leurs organisations et leurs croyances. En suivant la diversification des instruments d'action publique utilisés dans la politique de lutte contre la pollution atmosphérique depuis trente cinq ans, nous pensons pouvoir saisir les principaux ressorts des transformations observées, en France comme dans beaucoup de pays industrialisés. Pour le dire en quelques mots, la conception initiale du risque (datant du XIX^e siècle) qui voyait dans cette pollution une externalité industrielle techniquement traitable, a été reconfigurée dans les années 90 en risque de santé publique à l'impact épidémiologique majeur et corrélé aux effets

des moyens de transport (routier principalement)¹. Au-delà des discours officiels et des multiples justifications tant technico-scientifiques que politiques, l'approche via les instruments permet de mieux cerner ces transformations de la pollution atmosphérique en tant que problème public, ainsi que les modifications intervenues dans les réseaux d'acteurs et les actions menées².

Le domaine de « l'environnement » est bien connu pour être un secteur d'action publique particulièrement propice à l'expérimentation de nouveaux instruments d'intervention (du classement d'espèces et de sites aux marchés de droit à polluer)³. Ce foisonnement, plus sensible que dans d'autres secteurs, s'explique par deux raisons principales. Tout d'abord, lors de leur émergence comme enjeux publics, les questions environnementales étaient peu, ou mal réductibles à d'autres enjeux déjà structurés. Le transfert de solutions pré-existantes était souvent insatisfaisant. Ensuite, chaque enjeu environnemental était porteur d'une complexité particulière basée sur la co-existence de dimensions scientifiques, techniques, économiques, sociales et politiques qu'il fallait coordonner. Les arbitrages à effectuer se prêtaient peu aux formes classiques d'action réglementaire ou fiscale. L'innovation dans les dispositifs de régulation était une nécessité liée aux incertitudes et aux contraintes multi-formes de ces enjeux⁴. Les démarches contemporaines du développement durable confirment amplement cette dynamique⁵

.....
L'instrumentation de l'action publique, c'est à dire le choix et les usages des techniques de régulation et des modes d'opérer est une question qui est souvent un impensé de

¹ - Sur le bilan critique des publications internationales sur Epidémiologie et pollution atmosphérique, cf. INVS, 2004, « Mesures de réduction de la pollution atmosphérique : quelle efficacité sanitaire ? », *ExtraPol*, n°24, décembre.

² - Cet article repose sur la recherche menée par Franck Boutaric, Pierre Lascoumes, Yannick Rumpala, Isabelle Vazeilles, *L'obligation d'informer, instrument d'action publique*, Cevipof – Ademe, octobre 2002 ; et sur son prolongement dans Franck Boutaric, Pierre Lascoumes, « Les transformations de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique en France », *Concertation-Décision-Environnement*, Paris, Documentation Française, 2006.

³ - Kenneth Hanf (ed.) 1998, *Governance and environment in Western Europe*, London, Harlow Longman. Joseph Szarka, 2002, *The shaping of environmental policy*, New York, Bergham Books. En France une palette très large de techniques d'intervention publique originales ont été inventées afin d'organiser des régulations spécifiques entre l'Etat et les acteurs économiques : nomenclatures, classements et zonages, déclarations et autorisations, contractualisation, définition de bonnes pratiques, etc. ; et plus largement avec l'ensemble des citoyens concernés : débats publics, planification concertée, obligations d'information et de participation des populations, etc .

⁴ - Neil Gunningham, Paul Grabosky, 1998, *Smart regulation, designing environmental policy*, Oxford, Oxford University Press

⁵ - Hans T. Bressers, 1995, "Instruments Institutions and the Stratgey of Sustainable development : the Experiences of of Environmental policy", in W. Kikert et F A. Van Vugt, *Public Policy and administrative science in Nederlands*, Hamptead, Harvest Wheatcheaf, PP. 165 s.

la sociologie politique. Soit elle est traitée comme une notion d'évidence (gouverner c'est réglementer, taxer, contracter ...), soit comme une activité relevant d'une simple rationalité de moyens sans portée autonome. Les instruments sont alors considérés comme étant à disposition et ne posant que des questions d'adéquation aux objectifs retenus⁶. Les travaux pionniers de Christopher Hood (1986), Linder et Peters (1989), Howlett (1991) et de Howlett et Ramesh (1995) ont montré l'importance décisive de la question des instruments dans la définition du *policy design* et ont mis l'accent sur leur dimension cognitive et l'impact sur la mise en oeuvre⁷. Des travaux anglo-saxons et allemands ultérieurs ont intégré la question des instruments dans la réflexion sur la gouvernance des réseaux d'action publique, en montrant les problèmes posés par la co-existence d'instruments au sein des mêmes politiques, souvent mis en place de façon souvent désordonnée et les difficultés de coordination qui en découlent⁸. Faisant le bilan de vingt ans de travaux, C. Hood considère qu'il existe aujourd'hui trois approches basées sur les instruments : l'une les envisage comme des institutions sociologiques ; l'autre s'attache à l'instrumentation (*politics of tools*) ; la troisième est typologique et montre leur diversification⁹. Il nous situe plutôt dans la première catégorie dans la mesure où nous avons développé une approche qui prend appui sur la sociologie des sciences et s'attache aux propriétés techniques et politiques des instruments et à leur capacité à orienter des conduites en générant des effets propres, au-delà des intentions des décideurs. Une première série de travaux novateurs en sociologie des organisations industrielles porte depuis K.E. Weick sur le rôle des outils de gestion¹⁰. Dans le même sens A.Desrosières a montré comment la production statistique véhicule un langage commun et des représentations qui créent des effets de vérité et d'interprétation du monde s'imposant à tous

⁶ - Sur le développement de cette approche cf Pierre Lascoumes, Patrick Le Gales, 2005, « L'action publique saisie par ses instruments », Pierre Lascoumes, Patrick Le Gales, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-po et (2007) « Understanding Public Policy through its Instruments », *Governance*, 20, 1, pp. 1-22.

⁷ - Christoffer Hood, 1986, *The tools of government*, London, Charham House; Staffan Linder, Gay. Peters, « The design of instruments for public policy », S. Nagel (edit), 1990, *Policy theory and policy evaluation*, Greenwood Press, pp. 103-119 ; Michael Howlett 1991 ; Michael Howlett, Policy, Instruments, Policy Style and Policy implementation", *Policy Studies Journal*, 19, (2), pp.1-21; Mishra Ramesh, 1995, *Styding Public Policy, Policy Cycle and Policy Subsystem*, Oxford University Press.

⁸ - Renate Mayntz, « Governing failures and the problem of governability : some comments on a theoretical paradigm », in Jan Kooiman (edit) *Modern governance*, Sage publications, 1993, pp.9 – 20; Marie Louise Bemelmans-Videc et al., 1998, *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick, Transaction.

⁹ - Christopher Hood, 2007, "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers : Reflections on the Tols of Government after Two Decades", *Governance*, 20, 1, p. 139 s.

¹⁰ - Karl E. Weick, 1979, « Organizations Design as Self designing System », in J. Veiga, J. Yanousas, *The Dynamics of Organization Theory*, New York, New York –West, pp.208-216 ; Michel Berry, *Une technologie invisible ? L'impact des système s de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, ESG, Ecole Polytechnique.

les acteurs et naturalisant les situations sociales qu'elle saisit¹¹. Cette approche a pu être élargie à un ensemble d'instruments d'action publique, en rompant avec l'illusion de leur neutralité et en spécifiant les effets et les problèmes de légitimité de chacun¹². Les instruments d'action publique ne sont pas inertes, librement disponibles pour des mobilisations socio-politiques, ils détiennent une force d'action autonome. Ils ne sont pas réductibles à de la pure technique, ils produisent des effets indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés), ils structurent en partie l'action publique selon leur logique propre et reposent sur une conception spécifique du rapport gouvernant/gouverné. Pour préciser cela, il convient de s'attacher à la dynamique spécifique de l'instrumentation. Mais avant cela faisons un point de définition. Appliqué au à l'action publique, nous retiendrons comme définition de travail de *l'instrument : un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation*. Il est possible de différencier les niveaux d'observation en distinguant : instrument, technique et outil. L'instrument est un type d'institution sociale (le recensement, la cartographie, la réglementation, la taxation), la technique est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument (la nomenclature statistique, le type de figuration graphique, le type de loi ou de décret) ; enfin, l'outil est un micro dispositif au sein d'une technique (la catégorie statistique, l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte, une obligation prévue par un texte, une équation calculant un indice).

Sur la base des travaux déjà effectués, trois principaux effets peuvent être relevés :

- tout d'abord, l'instrument crée des effets d'agrégation. Ils constituent un point de passage-obligé et participent à ce que M. Callon a nommé les activités de traduction qui permettent à des acteurs hétérogènes de se retrouver sur des questions qu'ils acceptent de travailler en commun dans un réseau¹³. Cet apprentissage exige des acteurs engagés des déplacements, des détours par rapport à leur conceptualisation initiale. Corrélativement les instruments créent des effets d'inertie qui expliquent une grande part de la résistance au changement et aux pressions extérieures (conflits d'intérêt entre acteurs-utilisateurs, impacts des changements

¹¹ - Alain Desrosières (1992), « L'information statistique ne tombe pas du ciel comme un pur effet d'une « réalité antérieure » à elle. Bien au contraire elle peut être vue comme le couronnement provisoire et fragile d'une série de conventions d'équivalence entre des êtres qu'une multitude de forces désordonnées cherche continuellement à différencier et à disjoindre », *La politique des grands nombres, La Découverte*, p.397. Les travaux du géographe Claude Raffestin (1990) sur les liens entre les formes de cartographie et les récits nationaux, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.

¹² - Pierre Lascoumes, Patrick Legalès, 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-po. L'ouvrage contient un ensemble d'étude de cas menés dans cette perspective (politique de la ville, réforme des retraites, etc.)

¹³ - Michel Callon, 1984, « Eléments pour une sociologie de la traduction », *Année Sociologique*, XI, pp. 183-184.

<i>Type d'instrument</i>	<i>Type de rapport politique</i>	<i>Type de légitimité</i>
Législatif et réglementaire	Etat pédagogue	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés
Economique et fiscal	Etat redistributeur	Recherche d'une Utilité collective – Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	Etat mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et Communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et Standarts - Best Practices	Ajustements au sein de la société civile – Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée ; e/ou concurrence, mécanisme du marché

Les instruments « Communicationnel et informatif » s'inscrivent dans le développement de ce que l'on nomme en général la « démocratie du public » ou « de l'opinion », où l'espace public s'autonomise de la sphère politique traditionnelle. La source peut être trouvée dans un deuxième âge de la démocratie où la définition du bien commun ne relève plus du seul monopole des gouvernants légitimes. Cette perspective a été travaillée par B. Manin dans ses analyses où il montre que l'offre politique est de plus en plus reliée aux demandes du public¹⁷. Celles-ci sont d'autant plus fortes que s'affirme une « *liberté de l'opinion publique* »¹⁸ distincte des clivages partisans classiques. L'information publique devient ainsi un enjeu considérable qui permet d'orienter les demandes et « *les termes du choix* ». Pour ma part, j'ai cherché à caractériser le couple « droit à l'information/obligation d'informer » comme un nouvel « *arcane du pouvoir* »¹⁹. L'exercice du pouvoir s'est effectué pendant longtemps par le prélèvement et la centralisation d'informations qui guident les décisions politiques, mais restent le monopole des autorités publiques. Avec le développement des Etats providence, de son interventionnisme et du néo-corporatisme, l'interpénétration croissante des espaces publics et privés ont rendu nécessaire un assouplissement des rapports gouvernants/gouvernés. Sous couvert de "modernisation" de nouveaux instruments « participatifs » s'efforcent d'assurer une meilleure fonctionnalité de la gestion publique en créant une subjectivation croissante des rapports politiques et la reconnaissance de "droits - créances" des citoyens vis à vis de l'Etat. Une nouvelle relation est alors établie entre droit à l'expression politique et droit à l'information. Après avoir organisé des droits d'accès

¹⁷ - Bernard Manin, 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion : « Cette métaphore de la scène et du public exprime en effet simplement l'idée d'une extériorité et d'une indépendance relative entre le niveau où sont proposés les termes du choix et le niveau où le choix est tranché » p.290.

¹⁸ - ibidem pp.294-297.

¹⁹ - Pierre Lascoumes, 1998, « La scène publique, passage obligé des décisions ? », *Annales des Mines, responsabilité environnement*, N°10, p. 51-62.

nécessitant un rôle actif du citoyen, L'Etat a mis en place diverses obligations d'informer (*information required ou mandatory disclosure*)²⁰ qui pèsent sur le détenteur qu'il soit public (ex : risques catastrophe naturelles) ou privé (ex : industrie chimique). L'objectif recherché est double, d'une part, assurer une information du public sur des situations de risque ; d'autre part, exercer une pression normative sur l'émetteur en l'incitant à mieux cadrer ses pratiques. De façon plus large, G. Majone dans sa réflexion sur les nouvelles formes de régulation estime que les Agences européennes tendent de plus en plus à substituer à la régulation réglementaire « *command & control* » une régulation par l'information qui privilégie la persuasion²¹.

Notre démonstration porte sur la généalogie et les effets de la mise en œuvre d'un instrument d'information en matière de lutte contre la pollution atmosphérique qui a reconfiguré cet enjeu social. Cet instrument d'action publique est tout d'abord une institution dans la mesure où elle oriente les conduites d'un ensemble d'acteurs ; elle est composée de techniques (les indices de qualité de l'air, les stations de mesure qui recueillent les informations, mais aussi les statistiques d'impact sanitaire) ; enfin, ces techniques reposent elles mêmes sur un ensemble d'outils (qui relèvent de la métrologie, de l'épidémiologie écologique et temporelle, etc.)²². Nous procéderons en quatre étapes : la première situe le point de départ du processus et le premier effort de réforme politique par la loi de 1961 ; une deuxième étape montre dans le courant des années 70 le développement d'initiatives locales mettant en cause l'approche étatique et se dotant de nouveaux instruments autonomes de mesure ; une troisième étape concerne les années 90 avec la conjonction de nouvelles contraintes instrumentales d'origine européenne (obligations d'informer le public) et l'entrée en scène de nouveaux acteurs dotés de techniques scientifiques spécifiques (épidémiologiques) ; enfin, une période de stabilisation est en cours depuis la fin des années 90 autour d'une redéfinition de la pollution atmosphérique comme question de santé publique et le développement continu de techniques d'évaluation de ce type d'impact. Notre hypothèse est que cette dynamique a été portée en très grande partie par des réseaux-acteurs constitués autour des instruments d'objectivation tant de la pollution que de ses effets sanitaires.

²⁰ Eugene Barbach, Robert A. Kagan, 1992., « Mandatory Disclosure », *Going by the book, the problem of regulatory unreasonableness*, Temple University Press, Philadelphia, pp. 243-269.

²¹ - Giandomenico Majone, « The New European Agencies : Regulation by Information », *Journal of european public policy*, 4, 2 , 1997, pp. 262-275.

²² Sur l'importance de la technicité des instruments, cf Hood op cit note 7 p.140 et Helen Margett's, 1999, *Information Technology in Government*, London, Routledge.

1 - Astuces et limites d'un outil réglementaire

En France les externalités industrielles sont traitées depuis le début du XIX^e siècle (1810) par une technique judicieuse d'autorisation administrative accordée aux propriétaires d'établissements industriels (initialement nommés « incommodes et insalubres ») dits « établissements classés »²³. Le gain principal de cet instrument réglementaire est de substituer, en cas de contestation (dommages chroniques ou dus à un accident) l'autorité administrative (source de l'autorisation) à l'acteur économique. Avant d'obtenir réparation le plaignant doit d'abord contester l'autorisation administrative accordée (ou démontrer sa violation). En échange de ce système de limitation des contentieux les manufacturiers sont censés prendre un certain nombre de mesures pour limiter leurs rejets, on ne s'attache alors qu'aux aspects les plus visibles : les fumées et les odeurs. Si le texte de réforme de la législation sur les installations classées de 1917 est d'inspiration hygiéniste, il ne change rien de fondamental à l'approche initiale. D'autres lois symboliques sont adoptées comme celle de 1932 qui interdit « toute diffusion de fumée » (elle restera sans application), ou un texte de 1948 qui traite de l'utilisation de l'énergie et encourage à moderniser les équipements techniques pour réduire les émissions. L'approche technico-administrative prévaut toujours. Pourtant plusieurs événements significatifs, prenant souvent la forme de catastrophe, ont révélé les limites de ce type de régulation et l'impact sanitaire dramatique de la pollution atmosphérique chronique dans certains contextes météorologiques particulières. Ainsi en 1930, en Belgique dans la vallée de la Meuse un pic de pollution (oxyde de soufre et d'azote) entraîne une augmentation massive des décès (multipliés par 6). En 1948 à Donora (USA) un épisode de pollution mortelle à l'oxyde de soufre suscite une mobilisation sociale et politique nouvelle sur les effets sanitaires du *smog*. Et en 1952 c'est une crise liée au *fog* londonien qui suscite le décès de 4 000 personnes. Une série d'échanges scientifiques internationaux se développent à partir de là, et de nombreux pays créent des législations spécifiques pour lutter contre la pollution atmosphérique : *Clean Air Act* anglais dès 1956, *Clean Air Act* étasunien en 1963, en Italie et Suisse en 1966, etc. Mais dans tous ces programmes la question sanitaire demeure marginale, même si elle a servi de déclencheur. La loi sur l'air française de 1961 se situe dans ce mouvement, son principal apport est de prévoir des plans d'alerte en cas de crise et de mettre en place des systèmes de mesure de la composition de l'air dans les zones à forte concentration industrielle. La gestion de la pollution atmosphérique est alors non seulement fragmentée, mais elle consacre la toute puissance de coalitions « bureaucratiques »

²³ Pierre Lascombes, 1992, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, chap V « la gestion technocratique des risques industriels », Paris, La Découverte, p. 138 s.

économique”²⁴. L’expertise des industriels associés au ministère de l’industrie et la puissance montante du lobby des constructeurs automobiles en relation étroite avec le ministère des transports instaurent un système d’acteurs qui cantonne les discussions et ajustements de la mise en œuvre de la loi de 1961 entre les administrations et les acteurs économiques²⁵.

2 - Contestation de la politique publique et invention d’équipements.

Si la pollution atmosphérique est une préoccupation politique depuis le XIX^e siècle, la faiblesse des informations sur les polluants atmosphériques et l’état de la qualité de l’air sont marquants. Les seules informations produites le sont par les directions régionales du ministère de l’industrie (DRIR) dans le cadre de leur suivi des « établissements classés », en particulier dans les zones définies comme étant à risque par la loi de 1961. Elles ne sont, bien sûr, pas publiques. C’est pourquoi à partir de 1973 se développent des réseaux de surveillance créés par des groupes associatifs mêlant environnementalistes et scientifiques. Pour contester l’action publique, les mouvements associatifs s’équipent, autant au plan technique en se dotant d’appareils de mesure, que critique en enrichissant leurs argumentaires de contenus de plus en plus scientifiques. Leurs activités n’ont depuis cessé de s’étendre à d’autres zones et à se diversifier en s’intéressant aux différentes sources de polluants. Deux réseaux ont eu un rôle pionnier : l’ASPA (Association de Surveillance et d’étude de la Pollution Atmosphérique basée à Strasbourg) et AIRPARIF (Association Interdépartementale pour la gestion du Réseau automatique de surveillance de la pollution atmosphérique et d’alerte en Ile-de-France). Au départ ils se définissent comme des contre-pouvoirs locaux. Ils cherchent à exercer des pressions sur les industriels (en soulignant l’importance des rejets), sur les DRIR (en mettant en cause leur système de mesure et leurs informations). Enfin ils cherchent des appuis auprès de collectivités locales au nom de la santé des populations et celles-ci sont rapidement devenues un financeur important. Au milieu des années 80 l’Etat prend en partie le relais avec la création de l’Agence de la Qualité de l’Air (1982) et surtout l’instauration d’une taxe parafiscale (1985) qui assure aux réseaux des ressources financières stables.

²⁴ Pierre Lascombes, Chloë Vlassopoulou Ch., "Protéger l'air ou réguler les sources de pollution atmosphérique?", Questions d'actualité, Documentation française, N°239, 1998, pp.31-40.

²⁵ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, 1985, « Distribution spatiale et mise en œuvre d’une politique publique : le cas de la pollution atmosphérique », *Politique et Management public*, n°2, pp. 43 – 69 ; Chloë Vlassopoulos, 2005, “Car pollution. Agenda denial and agenda setting in early 20th century France and Greece”, in Marco Armiero et al. (ed.), *History and Sustainability*, Univercita degli studi di Firenze

L'extension de ces réseaux et de leurs moyens s'accompagne surtout d'une évolution dans la précision des mesures effectuées sur la qualité de l'air ambiant : longtemps on n'a évalué que les taux de dioxyde de soufre et d'azote. Les mesures prennent peu à peu en compte (contrairement à celles des DRIR) les taux de métaux lourds (plomb), l'ozone et les particules émanant de la combustion du diesel. L'Union Européenne joue ici un rôle initiateur décisif en fixant, à partir de 1980, par voie de directive des taux limites pour un certain nombre de substances (SO₂, Plomb, Nox, etc.)²⁶. De plus, aux mesures substance par substance (en micro gramme par m³) et au repérage classique de seuils d'alerte, les réseaux innovent en commençant à construire des indices synthétiques donnant en continu des résultats globaux sur la qualité de l'air²⁷. La généralisation au cours des années quatre-vingt d'associations locales de surveillance de la qualité de l'air sur tout le territoire, s'accompagne d'un début de coordination et les premières « journées inter-réseaux » se déroulent à Montpellier en 1982. Dès lors, il y aura chaque année un regroupement de l'ensemble de ces acteurs pour échanger les pratiques et mener des concertations sur l'évolution des dispositifs de surveillance de la qualité de l'air.

Leur démarche veut combiner une rigueur scientifique avec un souci de sensibilisation des publics. C'est pourquoi à partir de 1989, l'ASPA décide de se doter d'outils de communication afin de transmettre au grand public des informations qu'elle veut « transparentes, pertinentes et évolutives »²⁸. À la même période AIRPARIF teste différentes méthodes permettant d'élaborer un indice de la qualité de l'air. Au-delà des différences quant aux démarches employées et aux configurations organisationnelles, une préoccupation commune est ouvertement affichée : intéresser le public et les élus locaux à cet enjeu afin de contourner le lobby industrialo-administratif dominant²⁹. L'ASPA modifie la première mouture de son indice qui donne des informations sur les polluants en microgramme par mètre cube, AIRPARIF opte pour un indice qualifié de dynamique : « L'indice évolue suffisamment de jour en jour et offre au public une vision changeante plutôt qu'une répétition

²⁶ - Directives 80/779/CEE (So₂ et poussières), 82/884/CEE (plomb), 85/203/CEE (Nox).

²⁷ À Strasbourg, des stations de mesures de la pollution atmosphérique de fond combinées à des stations de mesure de proximité automobile sont mises en place et la liste des polluants suivis s'allonge. AIRPARIF engage un projet de modernisation de son réseau (1989-1993) qui atteste également d'une nouvelle stratégie de surveillance de la qualité de l'air. Pour ne citer qu'un exemple, le nombre de stations consacrées à l'acidité forte et au dioxyde d'azote passent respectivement de 155 à 12 et de 10 à 27. Philippe Lameloise et al., « La modernisation du dispositif de surveillance de la qualité de l'air en Ile-de-France 1989-1993 ». *Pollution Atmosphérique*, juillet-septembre 1991, p.418-429.

²⁸ Termes employés dans le plan de communication de l'ASPA de 1989.

²⁹ Franck Boutaric, 1997, « Émergence d'un enjeu politique à Paris », *Pôle Sud*, n°6, p 26-46.

monotone d'une même classe de qualité de l'air au fil des jours »³⁰. La capacité de mobiliser l'attention de la presse et du public a ainsi été un des critères explicitement retenus pour constituer un indice de la qualité de l'air. Celui-ci est typiquement un artefact (une construction abstraite basée sur des calculs), un instrument hybride qui comporte des éléments scientifiques et de communication. C'est pourquoi la création d'indices de qualité de l'air unifiés au début des années quatre-vingt-dix constitue un événement significatif qui deviendra un facteur essentiel de changement.

3 – Nouveaux instruments et nouvelle science

La période du début des années 90 est marquée par un double changement qui repose sur la mobilisation de nouveaux instruments, légaux d'une part, scientifique de l'autre.

Le premier facteur de changement réside dans la reconnaissance juridique d'un droit à l'information sur la qualité de l'air. La réglementation communautaire européenne a tenu un rôle central dans cette dynamique qui a conduit à l'abandon de l'approche par sources d'émission et à la prise en compte globale de l'état de l'air et à une information du public à base scientifique. Tout d'abord, le processus amorcé dès 1980 de fixation de normes seuils par substance de poursuit. Ensuite, un droit général à l'information environnementale fait l'objet d'une directive le 7 juin 1990 (90/313/CEE). Enfin les deux mouvements sont combinés avec le premier texte qui prévoit le caractère obligatoire d'une information du public lorsque des niveaux de concentration sont atteints pour l'ozone (n°92/72/CEE). La directive stipule qu'en cas de dépassement de certains seuils, les Etats doivent prendre des mesures nécessaires pour que le public soit informé ou alerté.

En France, le mode de gestion administrative des risques, fondé sur des normes d'émission en forme de seuil et sur des procédures d'alerte en cas de dépassement significatif, va être profondément révisé. En effet, le respect des normes, source par source, a pendant longtemps signifié une absence de risques, indépendamment de l'état global du milieu³¹. La spécificité de la France, comparativement à d'autres pays, est que pendant de nombreuses années, elle n'a pas disposé de valeurs limites ou de valeurs guides s'appliquant à la concentration d'un polluant dans l'atmosphère applicables à l'ensemble du territoire. La réglementation était basée sur des normes d'émission par zones et par types de source (des produits ou des procédés), et non sur des normes de qualité globale de l'air ambiant (immission) caractérisant

³⁰ « Indice journalier de la qualité de l'air en agglomération parisienne », Pollution atmosphérique, avril-juin 1993, p 46.

³¹ William Dab, Isabelle Roussel, *L'air et la ville*, Hachette littératures, 2001, Paris.

l'état d'un milieu. D'où l'importance de la directive ozone (de 1992) avec ses trois catégories d'actions correspondant à différents niveaux de concentration du polluant dans l'atmosphère (qu'elle qu'en soient les sources). Les changements interviennent en trois temps. Tout d'abord, un décret de 1991 introduit pour la première fois des niveaux de concentration dans l'air qui ne doivent pas être dépassés pour un certain nombre de polluants (dioxyde de soufre, particules en suspension, plomb, dioxyde d'azote) et il ouvre la possibilité (toute théorique) d'instituer des procédures d'alerte à la pollution.

Ensuite, la loi Barnier de 1995 transpose la directive de 1990 et son premier article prévoit un "principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses" (en février 2005 ce principe a acquis une force constitutionnelle³²). Ces production et diffusion d'informations sur l'état de l'environnement sont souvent présentées comme un moyen facilitant la prise de conscience par un large public de l'importance des questions écologiques³³. Cet aspect éducatif est soutenu par un effet normatif dans la mesure où ces obligations d'informer incitent également les acteurs politiques et économiques à intégrer les enjeux environnementaux dans la prise de décision³⁴.

Enfin, la loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE) adoptée en 1996 transcrit la directive « ozone ». Elle introduit aussi de nouveaux instruments de suivi de l'état de la qualité de l'air et d'organisation des comportements de prévention : les plans régionaux de la qualité de l'air (PRQA)³⁵, les plans de protection de l'atmosphère (PPA)³⁶ et les plans de déplacements urbains (PDU)³⁷. Seuls les PRQA constituent une innovation véritable, même si leurs orientations sont déjà présentes dans la directive européenne du 27 septembre 1996 (96/62/CEE) concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

Sans attendre ces contraintes légales, les réseaux de surveillance de la pollution atmosphérique ont déjà engagé des actions destinées à délivrer une information auprès du

³² - Art 7 du texte constitutionnel : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Auparavant ce droit à l'information a connu une reconnaissance internationale avec la convention d'Aarhus (1998).

³³ - Art 8 du texte constitutionnel : « L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte ».

³⁴ - Pierre Lascoumes, « Les obligations d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique », in Jacques Gerstlé (edit.) 2001, *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan.

³⁵ Les PRQA sont un outil de diagnostic de l'état de la pollution atmosphérique, région par région sur l'ensemble du territoire, et un outil prospectif qui établit des objectifs de qualité pour chaque territoire.

³⁶ Les PPA visent à mettre en conformité la concentration des polluants à l'intérieur des agglomérations de 100000 habitants avec les valeurs limites autorisées. Ils prévoient des mesures de réduction des pollutions dans les cas où les valeurs limites sont dépassées.

³⁷ Les DPU doivent assurer une "diminution du trafic automobile et le développement des transports collectifs et des moyens des déplacements économes et les moins polluants".

public. Dès 1990 et 1992, les premiers indices de la qualité de l'air sont diffusés par les réseaux alsacien et parisien. Mais de façon significative l'«inter-réseaux» qui regroupe les associations locales de surveillance de la qualité de l'air renforce sa coordination. Une étape majeure est franchie en 1995 avec la réalisation d'un indice de référence national de la qualité de l'air (indice ATMO), ce qui clôt les multiples controverses locales et assure la légitimité tant scientifique que technique du groupement³⁸. Cette unification est bien sûr la résultante d'un lent processus d'agrégation d'intérêt en cours depuis le début des années 80. Mais il a été grandement facilité par la montée en puissance des analyses en termes de santé publique de l'impact de la pollution atmosphérique.

Contrairement à d'autres pays, la dimension sanitaire était en France très minorée. Malgré quelques balbutiements dans la loi de 1961³⁹, il fallut attendre les années 90 pour que la question de l'évaluation de l'exposition des populations aux polluants donne lieu à des travaux menés par des épidémiologistes. L'histoire de cette mobilisation est un sujet de recherche en soi⁴⁰. Rappelons seulement ici que les premiers travaux d'épidémiologie environnementale et de toxicologie datent des années 80, ils portent sur le lien entre la pollution atmosphérique et les affections respiratoires chroniques (programme PAARC)⁴¹. Il faut attendre le programme ERPURS (1990-1994) pour que soit mis au centre de la réflexion l'existence d'effets sanitaires de la pollution atmosphérique et que commence à être débattue la question des niveaux d'exposition considérés comme potentiellement dangereux. Ce travail donne alors une visibilité à une littérature scientifique étasunienne méconnue qui emploie de nouveaux modèles d'analyse statistique⁴². Dans un premier temps une controverse s'élève chez les spécialistes de santé publique sur la valeur prédictive de ces méthodologies, en particulier sur leur capacité à établir des relations causales entre l'exposition et les effets pathogènes⁴³. Mais la question de l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique urbaine (et

³⁸ Jérôme Garcia, Jacques Colosio, 2001, *Les indices de la qualité de l'air, élaboration, usages et comparaison internationale*, Paris, Les Presses de l'Ecole des Mines.

³⁹ La loi de 1961 définissait la pollution atmosphérique comme un problème de santé publique et « la coordination des mesures à prendre (...) est confiée au ministère de la Santé ³⁹ ». Néanmoins, le texte ne comportait aucune référence sanitaire et le rôle de ce ministère est resté tout à fait théorique sur ce sujet.

⁴⁰ Franck Boutaric, Pierre Lascoumes, 2006, « Quand la santé publique redéfinit les enjeux de la pollution atmosphérique », *Milieux de vie et santé*, Congrès de La société d'écologie humaine, Marseille, Publisud, à paraître.

⁴¹ Groupe coopératif PAARC, Pollution atmosphérique et affections respiratoires ou à répétition, *Bulletin européen de physiologie respiratoire*, 1982, 18, 87-99.

⁴² Il s'agit d'études écologiques et temporelles. Leur principe est de comparer les risques quotidiens de décès ou d'hospitalisations en fonction des taux de pollution journaliers. Contrairement à l'épidémiologie classique, l'unité d'observation n'est plus l'individu, mais la journée.

⁴³ Une controverse publique éclate en 1996 à l'occasion de la reprise par les grands médias des résultats de l'étude du RNSP (menée dans le cadre du programme européen APHEA). Un éditorial de la revue *Nature Sciences et Société* (N°4, 1996) signé de membres éminents du comité de rédaction (Marcel Jollivet, Jean marie

ses déplacements dans l'espace) sur la mortalité et la morbidité des populations (respiratoire et cardio-vasculaire) sont devenus des points de passage obligés dans la formulation du problème.

4 – Une reconfiguration par les instruments

La fin des années 90 atteste d'une véritable requalification du problème de la pollution atmosphérique : la problématique classique en termes de risques industriels et de recherche de technologie propre a été reformulée en tenant compte de l'aval du problème : l'impact de cette pollution sur la santé des citoyens. L'alliance des métrologues et des épidémiologistes s'est édifiée autour des réseaux de mesure. Elle a favorisé une intensification des réseaux de mesure (généralisés par la loi de 1996 à tout le territoire⁴⁴) et surtout le perfectionnement des techniques d'analyse de la qualité de l'air. Ces résultats donnant une connaissance beaucoup plus fine du problème (ses composantes et transformations, ses liens avec l'activité industrielle et surtout, ce qui est nouveau, avec la circulation routière) ont été conjugués avec les résultats des travaux sur les impacts sanitaires pour reformuler la question de la pollution atmosphérique en tant qu'enjeu public. Différents indicateurs de la stabilisation de cette construction sanitaire peuvent être donnés. Tout d'abord au plan institutionnel une forte mobilisation s'observe sur notre sujet. Au premier plan duquel la constitution en 2000 d'une fédération nationale des associations (ATMO) qui se substitue à l'« inter-réseau » pour assurer la représentation des ces acteurs auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales. Cette nouvelle institution renforce la capacité des associations locales à influencer sur la définition de la pollution atmosphérique comme enjeu et sur le choix des mesures d'amélioration de la qualité de l'air⁴⁵. Ce nouveau groupement réunit des ressources (scientifiques, techniques et socio-politiques) suffisamment fortes pour émettre des avis et soutenir des propositions auprès d'instances nationales et internationales. Du côté étatique des changements notables sont opérés, la création de comités d'expert comme le Comité de prévention et Précaution (1996) dont le premier dossier traité est celui de la pollution atmosphérique⁴⁶, puis celui du Conseil national de l'Air (1998). A un niveau déconcentré, le

Legay, Gérard Mégie) met sévèrement en cause ce qu'ils considèrent comme “ une formulation qui est de fait de la désinformation ” et “ le trop facile et dangereux recours au catastrophisme et à la dramatisation ”.

⁴⁴ - Y compris les zones non urbanisées où s'observent nettement les transferts de polluants via les déplacements d'air, mais des pollutions locales jusque là non repérées liées à des produits phyto-sanitaires et des pollens.

⁴⁵ L'article 2 des statuts de la fédération ATMO précise de façon stratégique qu'elle a pour objet “ d'étudier et de proposer des orientations communes aux différents réseaux dont l'étude sera demandée au conseil d'administration tels que : fiscalité, communication, personnel... ”.

⁴⁶ Comité de prévention et de précaution, 2000, *Politique publique pollution atmosphérique et santé, pour une réduction des risques*, avis du 23 juin 2000.

Réseau national de santé publique (1992) intégré dans l'Institut de veille sanitaire (1998) participe de façon très active à la production de données sur l'impact de cette pollution sur les populations. Il élabore également des outils opérationnels de gestion de ce risque, tel ce guide méthodologique sur la méthode d'évaluation d'impact sanitaire publié en juillet 1999 et qui est destiné à cadrer les études de suivi des plans introduits par la loi de 1996 (PRQA et PDU⁴⁷).

Ensuite, les travaux de la nouvelle épidémiologie s'intensifient dans un cadre national (programme PSAS, 1997-2002) puis européen (APHEA, 1993-1998 et APHEIS, 1999-2004), ils montrent de plus en plus précisément les liens qui existent à court terme entre niveau de pollution et état sanitaire global de la population (décès prématurés, visite médicale et hospitalisation d'urgence). Du côté de la fédération des réseaux d'observation, une démarche collective est en cours pour réviser l'indice national ATMO et prendre mieux en compte des composants jusque là moins observés (particules liées à la combustion de fioul). La requalification de l'enjeu en termes de santé publique et plus largement d'impact sur les écosystèmes est ainsi bien attestée par cet ensemble d'éléments d'institutionnalisation.

Cette analyse des changements intervenus en trente cinq ans dans la politique de lutte contre la pollution atmosphérique en France montre l'intérêt d'une approche qui tout en se focalisant sur les instruments (réglementaire, techniques et scientifiques) reste ouverte à leurs effets sociaux et aux mobilisations d'acteurs que la définition et le contrôle de ces instruments suscitent. Une histoire qui resterait collée aux stratégies d'acteurs serait fortement biaisée en privilégiant, soit l'action des environnementalistes (toujours engagés dans les réseaux de surveillance), soit celle des experts de santé publique (les promoteurs des nouvelles méthodologies), soit encore le volontarisme politique (rôle de la ministre de l'environnement Corinne Lepage, auteur de la loi de 1996)⁴⁸. Incontestablement la politique publique a été profondément transformée, tant du point de vue de la catégorisation du problème public que de celui des acteurs en charge de sa gestion. Dans cette dynamique successivement les instruments de mesure de la pollution atmosphérique, puis ceux d'analyse de ses impacts

⁴⁷ - Un premier bilan effectué sur 21 PRQA a été réalisé par l'INVS en 2003. Il montre la bonne diffusion de l'approche en termes de « Air-Santé » qui s'est traduite de façon assez homogène par la réalisation d'état des lieux satisfaisants et la définition d'objectifs de qualité (plus ou moins précis selon les régions). L'Invs publie aujourd'hui systématiquement des évaluations faites ville par ville, la plus récente est : « Evaluation de l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique urbaine, agglomération de Bordeaux, impact à court et long terme », juin 2006.

⁴⁸ - Corinne Lepage, 2001, *On ne peut rien faire Madame le Ministre*, Paris, Albin Michel,

sanitaires ont tenu une place centrale. Ces instruments ont eu un rôle cognitif essentiel d'une part en objectivant le phénomène en tant que problème public sanitaire ; d'autre part, en fournissant une grille d'interprétation des causes du phénomène ; enfin, en orientant le choix des mesures de gestion. Mais à l'évidence, les instruments n'agissent pas seuls ils sont socialement produits et activés. Ils évoluent en fonction des appropriations et de usages, mais par leurs propriétés ils donnent une matérialité particulière à l'action publique qui cadre les représentations et les comportements des acteurs. En cela ils sont à la fois des institutions et d'excellents traceurs des changements. Enfin, l'analyse du changement par les instruments fournit des éléments d'interprétation politique de ces changements en soulignant la place croissante de « la démocratie du public » qui a créé pour la puissance publique de nouvelles obligations d'information des citoyens (*mandatory disclosure*)⁴⁹. Ces actions de production et de diffusion continues d'information ont une double fonction constitutive et instrumentale dans leur champ de compétence respectif. Elles agissent à trois niveaux : la programmation et la construction des agendas nationaux, l'orientation des méthodes et des objectifs, enfin, la sensibilisation à la prospective par la mise en valeur d'autres buts que ceux qui sont déjà routinisés⁵⁰.

Pierre Lascoumes, Cevipof, Sciences-po Paris

Directeur de recherche CNRS

pierre.lascoumes@sciences-po.fr

.....

⁴⁹ - E. Barbach, R.A. Kagan op cit note 19.

⁵⁰ - G. Majone, op cit note 20.